



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **CGM Czech a. s.**, se sídlem Tábořská 1148, Říčany, zast. Mgr. Viktorem Klímou, advokátem se sídlem Melantrichova 477/20, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 3. 2013, č. j. ÚOHS-R196/2012/VZ-4098/2013/310/DBa, ve věci návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2012, č. j. ÚOHS-S477/2011/VZ-12727/2012/530/JWe (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo zastaveno řízení o návrhu žalobce na uložení zákazu plnění smlouvy – v případě veřejné zakázky „*Ekologizace zdroje vytápění v Oblastní nemocnici Jičín a. s. – nemocnice Jičín – dodávky*“; k zastavení předmětného přezkumného řízení přitom došlo dle § 117a písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť žalobce nesložil s podáním návrhu ani v dodatečně stanovené lhůtě kauci dle § 115 odst. 1 téhož zákona.

II. Žaloba

V žalobě žalobce nejprve zrekapituloval a doložil předchozí procesní vývoj celé věci, včetně průběhu předmětné veřejné zakázky, v níž mu bylo dne 19. 7. 2011 doručeno jednak oznámení (ze dne 15. 7. 2011) o vyloučení z účasti v zadávacím řízení, jednak oznámení (rovněž ze dne 15. 7. 2011) o výběru nejvhodnější nabídky s tím, že jako nejvhodnější byla vybrána nabídka sdružení dodavatelů společnosti Metrostav, a. s. a Subterra, a. s. Důvodem vyloučení žalobce bylo snížení kvality technického řešení v jeho nabídce, s čímž žalobce zásadně nesouhlasil, a proto proti tomuto postupu zadavatele v 15 denní lhůtě podle § 110 odst. 2 a 4 zákona o veřejných zakázkách podal dne 2. 8. 2011 námitky, jež formálně označil jako „*vysvětlení nabídky*“. Dne 8. 8. 2011 mu bylo doručeno od zadavatele potvrzení o doručení „*vysvětlení nabídky*“, aniž by došlo k jakémukoli přezkoumání. Následně tedy podal k žalovanému návrh (ze dne 25. 8. 2011) na uložení opatření k nápravě podle ustanovení § 114 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, jakož i návrh na vydání předběžného opatření (o zákazu uzavřít smlouvu s vítězným sdružením dodavatelů). Konkrétně se s odkazem na citované ustanovení zákona o veřejných zakázkách žalobce domáhal toho, aby byla zadavateli uložena povinnost neprodleně rozhodnout o výše uvedených námitkách, resp. „*vysvětlení nabídky*“, jež podal dne 2. 8. 2011.

Z Informačního systému veřejných zakázek žalobce zjistil, že dne 23. 9. 2011 bylo zveřejněno oznámení o zadání veřejné zakázky, proto dne 3. 10. 2011 podal k žalovanému návrh na uložení zákazu plnění smlouvy o dílo uzavřené dne 25. 8. 2011 ve smyslu § 114 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách. V návaznosti na to žalovaný zahájil řízení a usnesením ze dne 14. 11. 2011, č. j. ÚOHS-S477/2011/VZ-17863/2011/530/JWe, stanovil žalobci lhůtu do 25. 11. 2011, v níž byl oprávněn navrhopvat důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit své stanovisko, dále lhůtu do 2. 12. 2011, v níž byl oprávněn se vyjádřit k podkladům rozhodnutí a dále žalobce vyzval k tomu, aby do 5 dnů ode dne doručení tohoto usnesení svůj návrh doplnil o doklad o složení kauce (ve výši 100 000 Kč), jinak zahájené řízení zastaví. Z důvodu, že u žalovaného bylo souběžně vedeno řízení zahájené na základě návrhu žalobce dle § 114 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, jehož předmětem bylo přezkoumání řádného vyřízení námitek podaných dne 2. 8. 2011, podal žalobce dne 27. 11. 2011 žádost o přerušení tohoto řízení ve smyslu § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) a subsidiárně požádal

o prodloužení uvedených lhůt ve smyslu § 39 odst. 2 správního řádu. Žalovaný usnesením ze dne 7. 12. 2011, č.j. ÚOHS_S477/2011/VZ-19112/2011/530/JWe, návrhu žalobce vyhověl a předmětné řízení přerušil do doby pravomocného ukončení správního řízení vedeného pod sp. zn. S395/2011/530/Jwe. Na žádost o prodloužení lhůt dle žalobce nijak nereagoval. Dne 23. 5. 2012 byl žalobce vyrozuměn o pokračování správního řízení, neboť řízení vedené pod sp. zn. S395/2011/530/Jwe bylo pravomocně skončeno. Následně žalobce dne 1. 6. 2012 doplnil svůj návrh o doklad o složení kaucí na účet žalovaného.

Prvostupňovým rozhodnutím však bylo správní řízení ve věci uložení zákazu plnění smlouvy zastaveno, neboť žalobce nesložil s podáním návrhu ani v dodatečně stanovené lhůtě kauci podle § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Žalobce s tímto rozhodnutím nesouhlasil a podal proti němu rozklad, který však byl napadeným rozhodnutím zamítnut. Jednotlivé argumenty předsedy žalovaného žalobce následně v žalobě stručně shrnul.

Napadené rozhodnutí žalobce napadl pro nepřezkoumatelnost, nezákonnost, jakož i svévoli a nepředvídatelnost procesního postupu žalovaného. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro absenci logických a právních důvodů, námitky žalobce nebyly částečně vypořádány v souladu se zákonem (zejména s § 89 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu), uplatněné námitky byly podřazeny pod nesprávná ustanovení zákona, resp. tato žalovaný a následně jeho předseda nesprávně aplikovali a řízení, které napadenému rozhodnutí předcházelo, bylo stíženo zásadní vadou, která spočívá v podstatném porušení ustanovení o řízení. Tyto námitky pak žalobce konkretizoval ve čtyřech žalobních bodech (body 5.1. – 5.4. žaloby), ve kterých zpochybňoval jednotlivé argumenty předsedy žalovaného.

Podle tvrzení žalobce (bod 5.1. žaloby) bylo zastavení řízení z důvodu, že s podáním návrhu ani v dodatečně stanovené lhůtě nesložil kauci, nezákonné. Z usnesení ze dne 14. 11. 2011, č. j. ÚOHS-S477/2011/VZ-17863/2011/530/JWe vyplývá, že žalobce byl vyzván, aby do 5 dnů doplnil svůj návrh o doklad o složení kaucí na účet žalovaného. Předmětem tohoto usnesení tak při exaktním jazykovém výkladu nebylo stanovení dodatečné lhůty pro její uhrazení, ale pouze lhůty k doplnění dokladu o jejím složení. Správní orgán nemůže přenášet důsledky vlastního pochybení na jiné, neboť tím by se dopustil porušení § 2 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti také žalobce citoval nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/2004, č. 139/34 SbNU 393. Uhrazení kaucí dne 1. 6. 2012 tudíž nebylo možné považovat za úhradu po uplynutí stanovené lhůty, neboť tato ještě nepočala běžet, jestliže ani nebyla ze strany žalovaného stanovena. Povinnost předložit doklad je navíc možné splnit i po lhůtě stanovené žalovaným, a to do doby, než je správní řízení zastaveno, jak uvádí i předseda žalovaného v bodě 28 a násl. napadeného rozhodnutí.

Žalobce dále v bodě 5.2. žaloby odporoval názoru předsedy žalovaného vztahující se ke komparaci kaucí se soudními a správními poplatky, tedy že poplatek je platbou za činnost správních orgánů, kdežto účelem kaucí je zamezit podávání bezdůvodných návrhů. Předseda žalovaného také dále uvedl, že právní úprava v případě poplatků upravuje situaci, kdy je poplatek uhrazen až po lhůtě. Zákon o veřejných zakázkách však tuto situaci ve vztahu ke kauci nijak neupravuje. Soudní a správní poplatky jsou navíc vždy příjmem státního

rozpočtu, kaue se naopak v případě důvodného návrhu vrací. S těmito názory žalobce nesouhlasil, a to na základě tří dílčích námitek.

V prvé řadě podle žalobce poplatky plní funkci několik (fiskální, regulační a motivační), a není tak možné říci, že by uhrazovací funkce byla proti ostatním preferována. Nelze rovněž opomíjet, že v případě úspěchu v řízení hradí soudní a správní poplatky protistrana, v případě uzavření smíru se pak poplatek vrací. Za zarážející pak označil žalobce skutečnost, že žalovaný primárně považuje návrhy/podněty za obtěžování a šikanování vybraných uchazečů a zadavatele.

Podle žalobce rovněž není možné z absence právní úpravy dovozovat nemožnost vedení řízení. V tomto směru odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 1308/2006 a na úpravu obsaženou v § 5 odst. 4 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o správních poplatcích“) a § 9 odst. 1 a 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Absenci právní úpravy je nutné překlenout pomocí analogie legis, neboť není možné z absence právní úpravy dovozovat negativní rozhodnutí správního orgánu.

Postup žalovaného navíc dle žalobce odporuje jeho zažité praxi, neboť z dostupných zdrojů je žalobci známo, že žalovaný běžně akceptuje opožděné složení kaue. V této souvislosti žalobce odkázal na několik rozhodnutí žalovaného (např. rozhodnutí ze dne 9. 6. 2012, č.j. S78/2012/VZ-5928/2012/510/KČe), ve kterých se objevuje věta, že „(...) *navrhovatel nedoložil doklad o složení kaue na účet Úřadu ani s podáním návrhu, ani v dodatečné lhůtě stanovené mu Úřadem, ani později* (...)“. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný nepostupoval v souladu se svou zavedenou praxí.

V dalším bodu (bod 5.3. žaloby) žalobce nesouhlasil se závěrem předsedy žalovaného, že pochybení žalovaného spočívající v přerušení správního řízení (přestože to mělo být zastaveno) nelze zhojit jinak než zastavením správního řízení pro nesložení kaue podle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Skutečnost, že má být řízení zastaveno přitom musela být žalovanému známa již v době, kdy rozhodl o přerušení. Podle žalobce tak žalovaný svým jednáním porušil zásadu proporcionality, právní jistoty, včetně legitimního očekávání a zásadu obsaženou v ust. § 6 správního řádu. Žalobce zopakoval, že není možné, aby správní orgán přenášel vlastní pochybení na jiné. K tomu žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, č. 117/31 SbNU 57. Dále se žalobce domníval, že pokud nebylo možné v řízení o podaném návrhu pokračovat, byl žalovaný povinen pokračovat v řízení z moci úřední, neboť zde byl dotčen veřejný zájem. To se nestalo vzhledem k prokazatelnému složení kaue žalobcem ještě před rozhodnutím o zastavení řízení.

K vydání tohoto rozhodnutí došlo téměř dva měsíce po oznámení o pokračování v řízení, tedy nejenže v rozporu se lhůtou podle § 71 odst. 3 správního řádu, ale zejména v rozporu s postojem žalovaného a legitimním očekáváním žalobce.

V posledním žalobním bodu (bod 5.4.) pak žalobce namítal skutečnost, že usnesením ze dne 7. 12. 2011, č.j. ÚOHS_S477/2011/VZ-19112/2011/530/JWe žalovaný sice vyhověl žádosti o přerušení řízení, nevyčerpal však celý předmět žádosti. Z podané žádosti je přitom zřejmé, že předmětem žádosti bylo prodloužení lhůt stanovených usnesením ze dne 14. 11. 2011, č. j. ÚOHS-S477/2011/VZ-17863/2011/530/JWe alespoň o 14 kalendářních dnů od pokračování v řízení. Svým jednáním tak žalovaný uvedl žalobce v omyl, když přerušil řízení, aniž by vyčerpal celý předmět žádosti. V oznámení o pokračování v řízení pak žalobci nesdělil, že by řízení trpělo vadou, čehož si musel být vědom. Tím způsobil zmatečnost a nepředvídatelnost celého řízení a porušil základní zásady upravené v části první, hlavě druhé správního řádu.

S ohledem na vše výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové, zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k obsahu předložené žaloby předložil následující vyjádření:

K bodu 5.1 žaloby žalovaný uvedl, že z logiky věci je předpokladem pro doplnění návrhu o doklad o složení kaucе samotné její složení. S ohledem na logickou posloupnost, kdy musí být nejprve složena kaucе a následně zaslán doklad o tomto složení, postupoval žalovaný správně, pokud stanovil žalobci lhůtu pro doplnění návrhu o doklad o složení kaucе. S ohledem na logickou posloupnost žalovaný vyzval žalobce jak k předložení dokladu o složení kaucе, tak k jejímu zaplacení.

K argumentaci v bodě 5.2. žaloby žalovaný uvedl, že nikdy netvrdil, že soudní a správní poplatky mají pouze funkci fiskální. Tato funkce je však funkcí primární. Argumentace tím, že v případě úspěchu hradí náklady protistrana je nepřipadná, neboť nemá žádný vliv na skutečnost, že poplatek v dané věci je příjmem státního rozpočtu. Vrácení poplatku v případě uzavření smíru je logické z toho důvodu, že státu nevzniknou takové náklady, jako kdyby soud věc meritorně přezkoumával. Naproti tomu u kaucе je pak podle žalovaného zcela zřejmě preferována funkce regulační. V případě úspěchu se kaucе navrhovatelí vrací. Je tedy zaměřena proti podávání neuvážených a svévolných návrhů a funkci fiskální plní jen částečně. Z absence právní úpravy týkající se placení kaucе nelze podle žalovaného dovozovat analogické použití zákonů o správních, resp. soudních poplatcích. Kaucе je zcela odlišný institut od poplatku a absence právní úpravy není pochybením zákonodárce, ale jeho záměrem. Pokud jde o porušení správní praxe žalovaného, pak ze žalobcem uvedených rozhodnutí vůbec nevyplývá, že by žalovaný akceptoval opožděné složení kaucе, jelikož kaucе nebyla v těchto případech uhrazena vůbec. Nelze tak usuzovat, že by žalovaný správní řízení nezastavil, pokud by kaucе byla složena po lhůtě jím dodatečně stanovené.

Ve vztahu k namítanému procesnímu pochybení (bod 5.3. žaloby) pak žalovaný uznal to, že rozhodnutím o přerušení řízení skutečně pochybil. Skutečnost, že žalovaný nejprve řízení přerušil a následně zastavil, však nijak neovlivnila zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný postupoval podle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách, když řízení zastavil. Nemohl postupovat v rozporu s tímto ustanovením a připustit, aby navrhovatel složil

kauci později. K žalobní námitce týkající se povinnosti pokračovat ve správním řízení z moci úřední, pak žalovaný uvedl, že je čistě v dispozici žalovaného, zda zahájí řízení z moci úřední. Zahájení řízení z moci úřední se nelze domáhat. Jelikož v šetřené věci nezískal žalovaný důvodné podezření o porušení zákona, řízení z moci úřední nezahájil.

K bodu 5.4 žaloby pak žalovaný uvedl, že žádost o prodloužení lhůty byla pouze subsidiární. Vzhledem k tomu, že žalovaný vyhověl žádosti o přerušení řízení, nerozhodoval už o jeho subsidiární žádosti o prodloužení lhůt, neboť tato žádost byla podmíněna právě nevyhověním žádosti o přerušení řízení.

Ve zbytku žalovaný odkázal na závěry napadeného i prvostupňového rozhodnutí, která považoval za dostatečně srozumitelná a vypořádávající veškeré námitky žalobce. Na základě uvedeného pak navrhl podanou žalobu v celém rozsahu zamítnout.

IV. Replika žalobce

K vyjádření žalovaného žalobce zaslal repliku, jejíž obsah se v úvodu věnuje odkazu na související řízení, které bylo u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 30 Af 66/2012. I v nyní projednávané věci by tak měl mít krajský soud na zřeteli primární důvod zahájení jak tohoto, tak výše uvedeného řízení, k němuž dalo popud jednání zadavatele, který nejprve vyloučil žalobce ze zadávacího řízení, aby posléze nerozhodl o jeho námitkách a s vybraným uchazečem uzavřel smlouvu. Na napadený postup zadavatele se jen navrhl zde napadáný postup žalovaného. K vyjádření žalovaného k bodu 5.1. žaloby žalobce uvedl, že výklad předložený žalovaným považuje za příklad „*sofistikovaného zdůvodňování zjevné nesprávnosti*.“ Logika žalovaného měla být zcela opačná, tedy že žalobce měl být vyzván ke složení kauce, jako k primární právní povinnosti. Postup žalovaného tak byl v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Žalobce současně odkázal na právní větu nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, č. 45/29 SbNU 417.

Dále žalobce zopakoval, že žalovaný nijak nerozhodl o jeho žádosti o prodloužení stanovených lhůt, přičemž tak neučinil na základě nesprávného výkladu obsahu a smyslu této žádosti. Podle žalobce z formulace žádosti vyplývá, že žalobce žádal: a) o prodloužení lhůt o 14 dní ode dne doručení usnesení, kterým se žádosti o přerušení řízení nevyhoví nebo za b) o 14 dní ode dne, kdy se mu oznámí opětovné pokračování v řízení. Nerozhodl-li žalovaný o prodloužení lhůt a následně řízení zastavil, jednal v rozporu se zákonem. V této souvislosti odkázal žalobce *per analogiam* opětovně na rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1308/2006.

K otázce komparace kauce a správních/soudních poplatků žalobce uvedl, že částečná odlišnost obou institutů nemůže zastrít jejich shodnou povahu jakožto podmínek řízení, resp. mimoprocesních požadavků obdobných podmínkám řízení. Dále žalobce citoval z publikace Wintrová, A a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, ze které je dle žalobce zřejmé, že žalovaný nemohl rozhodnout o zastavení řízení pro nevčasné složení kauce, neboť nedostatek této procesní podmínky (mimoprocesního požadavku s obdobnými vlastnostmi) již netrval. Tento výjimečný postup by musel být opřen o výslovné ustanovení zákona.

V závěru pak žalobce upozornil, že dle jeho názoru má žalovaný v případě zjevné nezákonnosti postupovat z moci úřední a nikoliv interpretovat zákon v neprospěch uchazeče.

V. Posouzení věci krajským soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a násl. s. ř. s. v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného správního orgánu, přičemž dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

O žalobě krajský soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

Ještě před samotným rozhodnutím však musel krajský soud posoudit otázku přerušení soudního řízení, neboť mu je z rozhodovací činnosti známo, že na majetek žalobce: společnost CGM Czech, a. s. byl prohlášen konkurz (usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 10. 2014, č. j. KSHK 40 INS 14518/2014-A-60/celk.3). Proto bylo nutno nejprve zodpovědět otázku, zda se v daném případě jedná o soudní řízení týkající se majetkové podstaty a zda tedy prohlášením konkurzu došlo (*ex lege*) k přerušení předmětného soudního řízení v souladu s § 263 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (*insolvenční zákon*), ve znění pozdějších předpisů. Dle názoru soudu se toto soudní řízení netýká majetkové podstaty žalobce, tj. majetku určeného k uspokojení jeho věřitelů; předmětem přezkumu je správní rozhodnutí, kterým bylo řízení o návrhu žalobce zastaveno, a ani případné zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu nelze pojímat tak široce, že by se snad mohlo či mělo dotknout hmotněprávní sféry žalobce v tom smyslu, že by zasáhlo do jeho práv a povinností týkajících se majetkové podstaty. Řízení o žalobě proti uvedenému typu správního rozhodnutí (*procesního charakteru*) nelze dle názoru soudu pojímat jinak než tak, že se nejedná o řízení, které se (*bezprostředně*) týká majetkové podstaty nebo které má být z majetkové podstaty uspokojeno. Na základě toho tedy krajský soud pokračoval v předmětném soudním řízení a ve věci rozhodl.

Podstatou projednávané věci je posouzení otázky, zda bylo zastavení řízení žalovaným podle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách v souladu se zákonem.

V.a) K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí

Krajský soud se však nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí musí zabývat i tehdy, pokud by to žalobce nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Žalobce namítal, že napadené rozhodnutí trpí absencí logických a právních důvodů. K tomu krajský soud uvádí, že předseda žalovaného logicky a konzistentně své rozhodnutí v bodech 28 – 36 odůvodnil, přezkoumatelně vypořádal námitky žalobce zcela v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, přičemž relevantně

argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů. Napadené rozhodnutí proto považuje krajský soud za přezkoumatelné. Ostatně sám žalobce s tímto rozhodnutím polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné a skutečnost, že se závěry žalovaného nesouhlasí, neznamená, že je napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

V.b) Ke stanovení lhůty pro složení kauce

V bodě 5.1. žaloby žalobce namítal, že ke složení kauce vůbec žalovaným vyzván nebyl. Soud předně uvádí, že usnesením ze dne 14. 11. 2011, č. j. ÚOHS-S477/2011/VZ-17863/2011/530/JWe byl žalobce skutečně vyzván k tomu, aby do 5 dnů ode dne doručení tohoto usnesení svůj návrh doplnil o doklad o složení kauce ve výši 100 000 Kč. Ke složení kauce tak žalobce výslovně vyzván nebyl. Jak však ve svém vyjádření naznačuje žalovaný, složení kauce a následné předložení dokladu o jejím složení od sebe nelze oddělovat, neboť na sebe logicky navazují. Bez složení kauce nemůže být předložen doklad o jejím složení a toto složení je pak prokázáno právě předložením dokladu. Součástí návrhu podle § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách je právě i doklad o složení kauce. Je tedy zcela správné, že žalobce byl vyzván k jeho doplnění, neboť tento doklad a nikoli samotné uhrazení kauce je nutnou součástí návrhu.

Z naznačené logické posloupnosti je tedy zřejmé, že jestliže byl žalobce vyzván k předložení dokladu o složení kauce, pak imanentní součástí této výzvy byla (již z logiky věci zřejmá) výzva ke složení kauce, pokud tedy k samotnému složení ještě nedošlo. Opačný závěr by představoval onen přepjatý formalismus, o kterém se hovoří v nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/2004, č. 139/34 SbNU 393, citovaném žalobcem. Jestliže tedy byl žalobce povinen dodat doklad o složení kauce ve lhůtě 5 dnů, byl by absurdní závěr, že by se mohl domnívat, že samotné složení kauce v této lhůtě potřeba není. Krajský soud pro úplnost dodává, že závěry v této souvislosti žalobcem citované judikatury nedopadají přímo na nyní projednávanou věc, jelikož se vztahují k omylu stran řízení, ze kterého těžil správní orgán, resp. k zjevné nesprávnosti obsažené v procesních úkonech účastníků řízení. V projednávané věci však k ničemu z uvedeného nedošlo. Předmětná námitka je tedy nedůvodná.

Na tomto místě považuje krajský soud za vhodné se vyjádřit i k námitce týkající se žádosti o prodloužení lhůt, neboť s výše řešeným bodem úzce souvisí. Žalobce totiž také namítal, že žalovaný vůbec nerozhodl o jeho žádosti o prodloužení stanovených lhůt a nevyčerpal tak celý předmět jeho žádosti. Vzhledem k tomu, že žádost žalobce o přerušení řízení a subsidiárně o prodloužení lhůt byla doručena žalovanému před uplynutím lhůty k doplnění návrhu o doklad o složení kauce, bylo touto námitkou zpochybněno samotné uplynutí stanovené pětidenní lhůty dnem tvrzeným žalovaným, tedy 28. 11. 2011. Krajský soud považuje v této souvislosti za podstatné znění předmětné žádosti. Žalobce totiž žádost o prodloužení lhůt skutečně koncipoval jako subsidiární k žádosti o přerušení správního řízení (viz předmětná žádost: „*Pro případ, že Úřad, ačkoliv § 64 odst. 2 správního řádu neposkytuje prostor pro správní uvážení, výše uvedené žádosti nevyhoví, podává navrhovatel ve smyslu § 39 odst. 2 správního řádu z opatrnosti zároveň žádost o prodloužení lhůt...*“). O takové žádosti mohlo být vzhledem k jejímu výslovnému znění rozhodováno až v případě, že nebylo vyhověno žádosti první (o přerušení řízení). Výklad předmětné žádosti předložený žalobcem

v replice pak ve spojení s výše citovanou větou nedává žádný smysl a jeví se jako ryze účelový. Z předmětné žádosti dle soudu vůbec nevyplyvá alternativní povaha žádosti, jak naznačoval žalobce, ale jednoznačně povaha eventuální ve vztahu k žádosti o přerušení řízení. Pro úplnost pak krajský soud dodává, že mu uniká věcná souvislost mezi nyní projednávanou věcí a věcí řešenou v odkazovaném rozsudku Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1308/2006. Žalobcem předložená citace obsahuje povinnost odvolacího soudu posoudit žádost o prodloužení lhůty, jestliže soud I. stupně odmítl podanou žalobu, aniž by o žádosti rozhodl. S nyní projednávanou věcí tato povinnost nijak nesouvisí.

Navíc nelze opomenout, že zákon koncipuje povinnost složit kauci na účet žalovaného současně s podáním návrhu (§ 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), což se v daném případě nestalo a žalobce svoji procesní odpovědnost za podaný návrh neunesl ani poté. Žalobce v žádosti o prodloužení lhůty neuvedl žádné relevantní důvody, pro které kauci dosud nesložil, resp. nedoložil doklad o jejím složení, nehledě na to, že samotnou žádost datovanou dne 25. 11. 2011 odeslal elektronicky až na poslední chvíli, a to dne 27. 11. 2011 (23:19 hod.), přičemž následujícího dne 28. 11. 2011 mu končila lhůta. I podle komentářové literatury přitom platí, že účastník může požádat o prodloužení lhůty pouze dříve, než tato lhůta uplyne. *„Současně by měl ve svém vlastním zájmu požádat s takovým předstihem před uplynutím lhůty, aby měl správní orgán reálnou možnost o této žádosti rozhodnout, tzn. nenechávat podání žádosti např. až na poslední den lhůty. Jinak i v tomto případě platí, že lhůtu, která již uplynula, nelze prodloužit. Jakmile lhůta uplyne, může účastník řízení zvrátit důsledky uplynutí lhůty už jen tím, že bude postupovat podle § 41, tedy za podmínek tam stanovených požádat o prominutí zmeškání úkonu, který bylo třeba provést v určité lhůtě“* (viz Vedral, J. Správní řád, komentář, II. rozšířené a aktualizované vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 444).

Ve světle všech výše uvedených skutečností lze tedy učinit dílčí závěr, že vzhledem k tomu, že žádosti o přerušení řízení bylo vyhověno, na žádost o prodloužení lhůt bylo nutné nahlížet tak, jako by ani podána nebyla. Žalobce ve své žádosti použil dva rozdílné procesní instituty, které však nebyly „položeny“ vedle sebe; jeden institut pouze podmínil druhým. Pokud by uvedená žádost o prodloužení lhůt nebyla koncipována jako subsidiární, musel by o ní žalovaný bezpochyby rozhodnout, resp. sdělit, z jakých důvodů jeho žádosti o prodloužení lhůty nevyhověl. V nyní projednávané věci však k takové situaci nedošlo, proto lhůta pro doplnění návrhu o doklad o složení kauce dále běžela a uplynula dne 28. 11. 2011 (viz výše), a to zcela bez ohledu na to, že řízení bylo následně přerušeno. Pro případné přerušování běhu lhůt je totiž zásadní otázka účinků usnesení o přerušování řízení, která je vázaná zásadně na právní moc a ke které nepochybně došlo až po 28. 11. 2011 (usnesení o přerušování řízení je datováno dnem 7. 12. 2011).

V.c) Komparace kaucí a soudních (správních) poplatků

K otázce komparace kaucí a soudních, resp. správních poplatků pak krajský soud uvádí následující. Jistě není pochyb o tom, že všechny tyto platby vykazují určité společné prvky (platba vůči orgánu veřejné moci spojená se zahájením soudního či správního řízení), současně však bezpochyby vykazují i jisté rozdíly, což lze dovozovat již ze samotného rozdílného pojmenování kaucí. Jestliže kauce nemá mít výrazně jiný účel a funkci než

poplatky, lze se oprávněně ptát, proč by tento institut zákonodárce do českého právního řádu vůbec zavedl. Komentář k § 115 zákona o veřejných zakázkách k institutu kaucí uvádí: „(K)auce je druhem peněžité záruky zabezpečující skutečnost, že návrh na zahájení řízení nebude podáván bezdůvodně za účelem prodlužování zadávacího řízení, jehož je přezkumné řízení součástí, a právní nejistoty účastníků zadávacího řízení.“ (viz Jurčík, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1013).

Účel a funkce kaucí na straně jedné a soudních, resp. správních poplatků na straně druhé, tak nejsou dle krajského soudu zcela totožné. V případě kaucí je daleko více zdůrazněna funkce regulační. To je zřejmé i z rozdílné úpravy vracení kaucí a poplatků. Z § 115 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že kaucí se navrhovatelí vrací (a to včetně úroků), jestliže byl se svým návrhem úspěšný. V případě soudních a správních poplatků však toto neplatí (k tomu srov. § 10 zákona o soudních poplatcích a § 7 zákona o správních poplatcích), byť nepochybně soudní a správní poplatky funkci regulační plní také. V případě soudních a správních poplatků lze totiž zjednodušeně říci, že se poplatek (resp. jeho část) vrací tehdy, jestliže nedojde k meritornímu projednání věci nebo uskutečnění zpoplatněného úkonu, a to bez ohledu na úspěch ve věci. Pokud žalobce ve své replice citoval z publikace Civilní právo procesní od prof. Winterové, pak se jednalo o odkazy vztahující se k procesním podmínkám řízení před soudem a k povaze soudních poplatků. Tyto závěry však nelze bez dalšího automaticky aplikovat na placení kaucí podle zákona o veřejných zakázkách, tak jak to činil žalobce. Řízení před žalovaným je upraveno v zákoně o veřejných zakázkách a subsidiárně pak správním řádem. Žalovaný tudíž musí postupovat podle těchto předpisů, bez ohledu na právní úpravu soudních poplatků a podmínek řízení před soudem.

To, že v případě úspěchu v řízení hradí soudní poplatky protistrana, pak skutečně nemá, na rozdíl od úpravy kaucí, vliv na příjmy státu z poplatkové povinnosti, neboť ty již stát nevrací. V případě uzavření smíru pak vůbec nedojde k meritornímu rozhodnutí ve věci, a tudíž je logické, že má být soudní poplatek vrácen. Současně soud upozorňuje na výrazně motivační funkci vracení poplatku v tomto případě a také na skutečnost, že vrácená částka se v souladu s § 10 odst. 7 zákona o soudních poplatcích snižuje o 20 %. Tvzení žalobce, že je závažnější, pokud žalovaný primárně považuje návrhy/podněty za obtěžování a šikanování „vybraných uchazečů a zadavatele“ nemá oporu v napadeném rozhodnutí, ve kterém se v žádném případě nehovoří o tom, že každý návrh/podnět uchazeče o veřejnou zakázku je šikanózní nebo obtěžující. Předseda žalovaného pouze vysvětlil účel hrazení kaucí na účet žalovaného. Pokud snad žalobce naznačuje, že k šikanózním či obstrukčním návrhům vůbec nedochází a docházet nemůže, pak je jeho názor zcela odtržen od reality společenského života.

Pokud žalobce namítal, že z absence právní úpravy není možné dovozovat nemožnost vedení správního řízení, pak krajský soud předně upozorňuje, že v případě, kdy zákonodárce zavedl zvláštní institut kaucí, který akcentuje funkci regulační více než soudní/správní poplatky, lze podle soudu považovat absenci úpravy možnosti úhrady kaucí po stanovené lhůtě za jeho záměr a nikoliv opomenutí. S ohledem na naznačenou rozdílnost obou institutů tak použití analogie navrhované žalobcem v tomto případě dle názoru krajského soudu nepřichází v úvahu. Nelze opomenout ani čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (obdobně i čl. 2 odst. 2

Listiny základních práv a svobod). Orgány veřejné moci tedy mohou jednat pouze tak, jak jim zákon umožňuje, nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje. A zákon o veřejných zakázkách možnost vést řízení v případě složení kauce po stanovené lhůtě na rozdíl od žalobcem citovaných ustanovení zákona o správních poplatcích a zákona o soudních poplatcích neobsahuje. Naopak výslovně stanoví, že žalovaný (Úřad) zahájené řízení zastaví, jestliže nebyla s podáním návrhu složena kauce a navrhovatel ji nesloží ani v dodatečně stanovené lhůtě [§ 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách].

Žalobcem citované rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 1308/2006, se vztahuje k možnosti odstranit vady podání po uplynutí lhůty k jejich nápravě. Nehledě na to, že se jedná o rozhodnutí vztahující se k oblasti civilního práva procesního a nikoliv správního procesu, toto rozhodnutí na projednávanou věc nedopadá, neboť Nejvyšší soud vycházel (plně v souladu s § 43 odst. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) z toho, že závěr, že pro vadu podání nelze v řízení pokračovat, je závěrem, který se z povahy věci váže k tomu objektivně určenému stavu řízení existujícímu v době, kdy jej soud vyslovuje. Podle této logiky by tedy bylo analogicky možné v řízení pokračovat, neboť v době rozhodování o zastavení řízení již byla kauce uhrazena. Jestliže však zákon o veřejných zakázkách v § 117a písm. b) stanoví, že se řízení zastaví, pokud nebyla s podáním návrhu složena kauce a navrhovatel kauci nesloží ani v dodatečně lhůtě stanovené žalovaným, žalovaný již následně na rozdíl od soudu v občanském soudním řízení neposuzuje, zda lze nebo nelze v řízení pokračovat. Splnění této podmínky totiž posuzuje ke konci lhůty, kterou pro složení kauce stanovil.

Žalobce dále namítal, že žalovaný postupoval v rozporu se svou správní praxí, podle které měl akceptovat i opožděné složení kauce. Z věty nesporně se opakující v několika rozhodnutích žalovaného, ve které žalovaný konstatoval, že navrhovatel nedoložil doklad o složení kauce na účet žalovaného ani s podáním návrhu, ani v dodatečně lhůtě stanovené mu žalovaným, ani později, nelze dle názoru krajského soudu vůbec dovozovat, že by snad žalovaný akceptoval opožděné složení kauce. Nepochybně šlo jen o konstatování faktického stavu v řízení, kdy nedošlo vůbec ke složení kauce. Jestliže neexistují rozhodnutí, ve kterých by žalovaný možnost opožděného složení kauce akceptoval, z uvedené věty bez dalšího žádnou správní praxi dovozovat nelze.

V.d) Procesní pochybení žalovaného

K námitce týkající se pochybení žalovaného spočívající v chybném přerušení správního řízení krajský soud jednak odkazuje na bod V.b) tohoto odůvodnění, podle kterého lhůta pro dodání dokladu uplynula již dne 28. 11. 2011. Lze samozřejmě připustit, že skutečnost, že žalovaný přerušil správní řízení, v žalobci vyvolala očekávání, že žalovaný bude v tomto řízení pokračovat a následně meritorně rozhodne. Vzhledem k tomu, že žalobce nepostupoval v souladu s výslovným ustanovením zákona (§ 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách) ani výzvou žalovaného a doklad o složení kauce v uvedené lhůtě nepředložil, aniž by tato byla prodloužena, však pokračování v řízení a následné meritorní rozhodnutí rozumně a oprávněně předpokládat nemohl. O jeho legitimním očekávání tak vůbec nelze hovořit. Žalobce si totiž musel být vědom své povinnosti k předložení dokladu o složení kauce, které bezpochyby ve stanovené lhůtě nedostál.

Pokud žalobce namítal porušení zásady proporcionality, pak krajskému soudu není zřejmé, v čem přesně žalovaný rozhodnutím o přerušení řízení porušil zásadu proporcionality, neboť to žalobce blíže nespecifikoval. Obecně lze říci, že vyhověním žádosti žalobce o přerušení řízení žalovaný mohl jen těžko porušit zásadu proporcionality. K namítanému porušení § 6 správního řádu, tedy zásady rychlosti a hospodárnosti, pak krajský soud konstatuje, že žalobce ani tuto námitku blíže nespecifikoval. Pokud bylo touto námitkou myšleno, že přerušením řízení vznikly žalobci náklady, které by mu zastavením řízení nevznikly, pak tato skutečnost nemůže mít žádný dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí z hlediska splnění podmínek stanovených v § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Tento závěr však žalobce nezbavuje možnosti domáhat se náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jestliže tvrdí, že mu postupem žalovaného vznikly zbytečné náklady (škoda).

Pokud žalobce namítal, že správní orgán přenesl důsledky svého pochybení na žalobce, pak krajský soud k tomu uvádí, že nikoliv. Žalovaný žalobci nijak neznemožnil složit kauci ve stanovené lhůtě. Důvod zastavení řízení tedy nebyl dán na straně žalovaného, ale plně na straně žalobce, neboť důvodem zastavení řízení byla pouze a jen skutečnost, že žalobce ve stanové lhůtě nesložil kauci (nedoložil doklad o jejím zaplacení).

Krajský soud závěrem plně přitakává žalobci, že v případě důvodného podezření měl žalovaný ve správním řízení pokračovat z moci úřední. Zahájení řízení z moci úřední je ovšem plně v rukou žalovaného. Bylo na něm, zda žalobcem předestřené skutečnosti posoudil jako skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední či nikoliv. Pokud usoudil, že nikoliv, krajskému soudu nezbyvá, než toto respektovat. Nehledě na to, že tato otázka přesahuje rámec přezkumu napadeného rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

S ohledem na vše shora uvedené krajský soud rozhodl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. tak, že podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl; žalovaný nepochybil, pokud řízení o návrhu žalobce zastavil z důvodu nesložení (resp. opožděného složení) kauce.

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní agendy nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem;

to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 9. 9. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu